

Uwagi na marginesie dyskusji wywołanej projektem ustawy „O katastrze nieruchomości” zgłoszonym przez Ministerstwo Finansów

Kontynuacja istniejącej ewidencji

REMIGIUSZ PIOTROWSKI

1 Reforma podatków lokalnych, w szczególności zmiana dotychczasowej podstawy wymiaru podatku od nieruchomości, nie wymaga wprowadzania w Polsce katastru fiskalnego i związanej z katastrzem inicjatywy ustawodawczej ministra finansów. Powyższy pogląd wynika m.in. z następujących przesłanek:

1. Lista podatników utworzona w trybie dotychczasowych przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz związanego z nią rozporządzenia MF z dnia 5.12.1991 r. istnieje i jest prowadzona przez gminy, a zatem powinno wystarczyć jej uaktualnienie i uzupełnienie oszacowaniem wartości nieruchomości.

2. Oszacowania wartości nieruchomości, która ma być nową podstawą wymiaru związanego z nią podatku (ad valorem), nie będzie dostarczać kataster (który jedynie tę wartość zarejestruje), lecz system powszechnej taksacji nieruchomości.

Wobec tego priorytetowym zadaniem legislacyjnym jest wyprzedzające w stosunku do katastru i przepisów podatkowych uregulowanie trybu i sposobu rozwinięcia tego systemu.

3. Obserwacje poczynione na łódzkim poligonie doświadczalnym potwierdzają dość powszechny pogląd, zgodnie z którym znaczące (rzędu 15-25%) zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości można by uzyskać w ciągu najbliższych 2 lat już tylko drogą identyfikacji opodatkowanych budynków z wykorzystaniem fotogrametrycznych zdjęć lotniczych i przy urealnieniu obecnej podstawy podatku (tj. pół powierzchni) z wykorzystaniem istniejącej ewidencji gruntów i budynków. Jest do tego podstawa prawna, wynikająca z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30 poz.163 z późn. zm.).

4. Pracochłonnego katastru, którego funkcjonowanie w nie zmienionej formie obliczane musi być na dziesięciolecie, nie można zakładać w pośpiechu, który narzuca przyjęty przez ministra finansów końcowy termin 31 grudnia 1999 r., zwłaszcza że Ministerstwo Finansów nie poczyniło niezbędnych do tego przygotowań organizacyjnych, kadrowych i technicznych. Nie dysponuje też projektem przepisów wykonawczych, po którym można by ocenić realność i rzeczywisty zakres jego obecnej (1996 r.) inicjatywy legislacyjnej w przedmiocie ustawy „o katastrze nieruchomości”. Przygotowanie przepisów wykonawczych pozwalających przekształcić obecną ewidencję gruntów w pełnowartościowy kataster jest zadaniem wysoce złożonym, a zatem i czasochłonnym.

5. Polski kataster w sferze ideowej i zakresu informacyjnego musi odpowiadać normom europejskim. Koncepcja katastru europejskiego dopiero powstaje na forum Komisji Ekonomicznej ONZ dla Europy z siedzibą w Genewie. Z Polski w jej pracach nad katastrzem udział bierze jedynie przedstawiciel Głównego Geodety Kraju. Wnioskownictwie trzeba brać pod uwagę, że większość krajów europejskich dysponuje ewidencjami nieruchomości zakładanymi na początku XX, a nawet w XIX wieku. Z oczywistych względów są one nadal prowadzone, mimo ich widocznego niedostosowania do obec-

nego stopnia rozwoju gospodarczego Europy i możliwości, jakie stwarza obecne oprzyrządowanie systemów informacyjnych.

6. Ze względu na zdecydowanie szersze niż tylko fiskalne zastosowanie współczesnego katastru, a również ze względu na statutowe kompetencje i przeprowadzone już wieloletnie eksperymenty, prawną regulację katastru powinien przygotować i następnie ustawę prowadzić minister właściwy w sprawach geodezji i kartografii. Z powodawczego punktu widzenia najlepszym rozwiązaniem wydaje się tu być nowelizacja Prawa geodezyjnego i kartograficznego, gdzie ta problematyka była dotychczas regulowana. W żadnym wypadku przedmiotowa ustawa nie powinna być przygotowywana z pominięciem Głównego Geodety Kraju i w atmosferze rywalizacji międzyresortowej.

2 Tworzenie prawnych podstaw katastru nie może być związane z likwidacją, a nawet tylko z poważnym naruszeniem zasad porządku techniczno-organizacyjnego działalności geodezyjnej i kartograficznej wypracowywanych stopniowo przez kilka ostatnich dziesięcioleci. Oznacza to:

1. Przedstawiony przez ministra finansów projekt ustawy „o katastrze nieruchomości” powinien być – a nie jest – w pełni zgodny z zaaprobowanym przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 18 czerwca 1995 r. dokumentem pt. „Tezy Międzyresortowego Zespołu Roboczego do S praw Reformy Systemu Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości”.

W szczególnym stopniu zastrzeżenie to odnosi się do wielozadaniowego (wielofunkcyjnego) charakteru katastru, wymaganej funkcjonalnej integracji z księgami wieczystymi, zakładania katastru na bazie funkcjonującej bez zakłóceń dotychczasowej ewidencji gruntów i budynków oraz ustalenia o niewłączaniu katastru w organizacyjne struktury systemu podatkowego.

2. Kataster rozumiany jako państwowy infrastrukturalny system informacyjny nie może być tworzony na zasadach sytuujących go na marginesie lub nawet poza zalegalizowaną ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne, krajowym systemem informacji o terenie, który swym zasięgiem obejmuje całość działalności geodezyjno-kartograficznej.

3. Operat katastralny i związana z nim dokumentacja prawno-geodezyjna muszą być traktowane jako integralna część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i prowadzone z nim łącznie.

4. Działalność administracji geodezyjnej, zgodnie z ogólnousługowym charakterem geodezji, nie powinna być łączona z żadną szczególną dziedziną aktywności państwowej, w tym zwłaszcza z wymiarem podatku.

5. Założenie w Polsce katastru nie powinno pociągać za sobą utworzenia dwóch, w przyszłości zapewne konkurencyjnych, ośrodków decyzyjnych – tego, który właściwy będzie w sprawach katastru i związanej z nim działalności prawno-geodezyjnej i tego, który koordynuje pozostałą część krajowego systemu informacji o terenie.

6. Techniczną obsługę katastru i związanych z nim modułów komputerowych baz danych krajowego systemu informacji o terenie powinny wykonywać terenowe (lokalne) ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, skupiające w swej działalności całość miejscowo zorientowanej problematyki geodezyjno-kartograficznej i obejmujące swym zasięgiem obszar projektowanego powiatu (rejonu administracyjnego).

3 W Polsce instytucja katastru ma funkcjonować obok instytucji ksiąg wieczystych, uzupełniając ją w dostarczaniu urzędowych (autoryzowanych) danych o nieruchomościach. Oznacza to:

1. Głównym zadaniem katastru jest rejestrowanie i udostępnianie wszystkim zainteresowanym zmieniających się w czasie danych określających przestrzeń, granice oraz osoby rozporządzające nieruchomością, a ponadto dostarczanie informacji o określonych cechach (atributach) nieruchomości i jej części składowych.
2. Warunkiem efektywnego współdziałania obu ww. instytucji jest wspólna im definicja nieruchomości, te same jej oznaczenia (identyfikatory) i identyczna właściwość miejscowa jednostek organizacyjnych prowadzących księgi wieczyste i jednostek prowadzących kataster.
3. Zasób informacyjny katastru w zakresie danych o atrybutach nieruchomości można kształtować dowolnie, pod określone społeczno-gospodarcze priorytety długofalowej polityki państwa, nie zapominając wszelako o tym, że utrzymanie w aktualności każdej danej wiąże się z określonymi kosztami, tym większymi, im większą dynamiką zmian wyróżniony atrybut nieruchomości będzie się charakteryzować.
4. Stopień samofinansowania się katastru będzie zależeć od liczby jego rzeczywistych użytkowników. Największe koszty utrzymania katastru będą wówczas, gdy jedynym jego użytkownikiem pozostanie system podatkowy.

4 Polski kataster nie może być tworzony od podstaw, bez uwzględnienia powiązań i osiągniętego (na dzień 1 stycznia 1997 r.) stanu infrastruktury technicznej krajowego systemu informacji o terenie. Oznacza to:

1. Kataster nie może być deklaratorywną, lecz musi być faktyczną kontynuacją istniejącej ewidencji gruntów i budynków, której funkcjonowanie nie może być raptownie przerwane ani nawet zawieszony na czas zakładania katastru.
2. Mapa katastralna nie może być postrzegana inaczej jak tylko jako warstwa (nakładka) tematyczna mapy zasadniczej (podstawowa mapa kraju) i nie może być regulowana odrębnymi przepisami technicznymi. Obok mapy powinien funkcjonować plan katastralny nieruchomości lokalowej.
3. Układ odniesień przestrzennych użyty do lokalizacji nieruchomości i ich części składowych musi być identyczny lub ściśle powiązany z państwowym systemem współrzędnych geodezyjnych.
4. Oznaczenia nieruchomości (ich identyfikatory) w katastrze muszą spełniać warunek jednoznaczności i uwzględniać dotychczasową praktykę w tym zakresie, wspólną dla ksiąg wieczystych i operatu ewidencji gruntów i budynków (nowe pomysły w tym zakresie są praktycznie nie do przeprowadzenia).
5. Podstawą elementarnej agregacji danych i ustalania relacji między rejestrami poszczególnych rodzajów nieruchomości (gruntowych, budynkowych i lokalowych) musi pozostać działka gruntowa.
6. W zakresie komputerowego oprogramowania katastru wymagane jest prowadzenie jednolitej polityki prorozwojowej, przy wykorzystaniu wyników uzyskanych na łódzkim poligonie doświadczalnym przez Głównego Geodetę Kraju.

Materiał przedstawiony na posiedzeniu Państwowej Rady Geodezji i Kartografii poświęconym zagadnieniom katastru

GEOZET

GEOZET

GEOZET

GEOZET

GEOZET

GEOZET

PROFESJONALNY SPRZĘT KREŚLARSKI FIRM STANDARDGRAPH – MECANORMA

Tuszografy nowej generacji, tusze, szablony liternicze, szablony kształtu, tuszografy do ploterów, myjki ultradźwiękowe, pomocniczy sprzęt kreślarski.

**NAJWYŻSZA JAKOŚĆ!
NAJNIŻSZE CENY!**

„GEOZET” s. c.
01- 018 Warszawa
ul. Wolność 2a
tel. 38-41-83, fax 38-61-77